

戸籍法の改正に関する中間試案に関する意見

2018年（平成30年）6月14日

日本弁護士連合会

本年5月11日に公示された戸籍法の改正に関する中間試案に関する意見募集に関し、以下に各具体的方策（案）に対する意見を述べる。

（試案前注）（抜粋）

なお、ネットワーク連携の前提として、どのように戸籍情報とマイナンバーとの紐付けを行うかについては、現在、①本籍地市区町村の求めに応じ、住所地市区町村が本籍地市区町村に対し住民票コードを提供し、②本籍地の市区町村で管理している戸籍の附票に住民票コードを記載した上で、③法務省の求めに応じ、戸籍情報連携システム（仮称）に当該住民票コードを送信することとし、さらに、④法務省が当該住民票コードを用いてマイナンバー制度における情報連携に用いる機関別符号を受信して戸籍情報と結合させる案を基本として、関係府省間で協議がなされている。

【意見】

- 1 「ネットワーク連携」（情報提供ネットワークシステムを用いて戸籍情報を提供する情報連携）に関して、今後、戸籍情報と個人番号（マイナンバー）を紐付けるような制度を作ることに反対する。

この点は、当連合会において、既に本年1月18日付けで「戸籍事務にマイナンバー制度を導入することに関する意見書」を取りまとめ、そこにおいて、「確かに、『国民の利便性の向上及び行政運営の効率化の観点から』戸籍制度の合理化・効率化や電子化の検討は必要であるとしても、その実現のためには、共通番号である個人番号（通称「マイナンバー」）と戸籍情報を紐付けすることは必要ないだけでなく、プライバシー侵害の危険性が高くなる。また、費用対効果の観点からも問題がある。よって、戸籍情報と個人番号は紐付けしないよう求める。」と意見表明し、同日付けで法務大臣、総務大臣、内閣官房長官に提出しているところである（<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2018/180118.html>）。

- 2 「試案前注」の方法を採るならば、直接、戸籍情報と個人番号を紐付けするものとはならないと思われる。

しかし、住民票コードも、国民と外国人住民の全員に対して、重複なく付番さ

れた「背番号」(共通番号)である点では個人番号と変わらないので、その利用は慎重であるべきである。

この観点から考えるならば、仮にこのようなシステムが必要であるとし、かつ、住民票コードの利用が紐付けのために必要であるとしても、「機関別符号」を受信して戸籍情報と結合させた後は、戸籍の附票から住民票コードを消去すべきである。なぜなら、①住民票コードは紐付けのために必要となるだけなので、その後のネットワーク連携は「機関別符号」を用いれば足りるからであり、②住民票コードを抹消しないならば、法務省(国)が全国民の住民票コードを一元管理することとなり、住民基本台帳ネットワークシステムを創設した際に、国ではなく地方自治情報センターに住民票コードの一元管理をさせようとした趣旨にも反するからである。

(試案前注)(抜粋)

戸籍事務内においては、戸籍事務内の番号で連携情報を管理し、戸籍事務担当職員が戸籍情報連携システム(仮称)内の連携情報を参照するなどして事務を行うことを想定している。

【意見】

この点は、共通番号である個人番号や住民票コードではない「戸籍事務内の番号」を用いていることから、プライバシーに配慮したものと評価できる。この点は堅持すべきである。

第1 電算化を原則とする規定振りへの変更について

紙の戸籍を原則とした規定振りとなっている現行戸籍法について、電算化戸籍を原則とする規定振りとする。全ての市区町村の電算化が完了した場合であっても、改製不適合戸籍(後記第3, 2(注2)参照)に係る処理等が残ることが考えられることから、現行の紙戸籍による処理の規定も例外として残すものとする。

【意見】

賛成する。

【理由】

戸籍は既に大部分の市区町村で電算化されており、これを原則とする規定ぶりとするのは当然である。

第2 法務大臣が連携情報を管理することの根拠規定等の整備について

国（法務大臣）において、戸籍情報連携システム（仮称）を構築するものとする。

法務大臣は、戸籍副本の情報を利用して親族的身分関係情報（連携情報）を調製し、これを管理するものとする。

（注）市区町村長を戸籍事務管掌者とする現行の法第1条の規定は維持するものとする。また、戸籍事務へのマイナンバー制度導入のために、国において連携情報を整備・管理するに至った後も、災害等に備えて戸籍のバックアップ情報を保管する必要があることから、副本は国が保管するものとする。

【意見】

- 1 「戸籍情報連携システム（仮称）」の構築については、ネットワーク経由で戸籍情報が閲覧できるようにするものであるため、プライバシー・バイ・デザイン（設計段階から取り入れるプライバシー）に基づき、できる限りプライバシー保護に配慮したシステム設計とすべきである（「戸籍事務にマイナンバー制度を導入することに関する意見書」第2，2，(5)参照）。
- 2 戸籍副本の情報を利用して親族的身分関係情報（連係情報）を調製することについては、膨大な手間と莫大な費用がかかることが明らかであるのに対し、それによる効率化等の効果は僅かであることが懸念されることから、費用対効果の面からも検討すべきである（同意見書第2，3参照）。

第3 文字の取扱いについて

1 連携情報で使用する文字

現に各市区町村で戸籍に記録されている文字を収集した上で、同じ文字と異なる文字とを峻別する文字の同定作業を実施し、連携情報に使用する文字として、同定作業により整備された文字（以下「戸籍統一文字」という。）を定めるものとする。

なお、文字の同定作業については、当該分野の専門家の知見を得るため、有識者で構成する会議体を設置し、文字の同定に疑義が生じた文字について、同定の可否を同会議体に諮問するものとする。

2 戸籍正本で使用する文字

市区町村において戸籍統一文字と紐付けできない新たな文字が登録されることを防ぐため、戸籍統一文字及びその文字コードを公表するとともに、戸

籍統一文字に紐付けることができる文字の同定基準を確定・公表するものとする。

(注1) 今後、新たに戸籍の正本に用いる文字については、字形(デザイン)について特段の制限を設けないが、この同定基準に従って戸籍統一文字と紐付けられた文字を記録するものとする。

(注2) 改製不適合戸籍(戸籍の氏又は名の文字が誤字で記載されているため、コンピュータによる取扱いに適合しない戸籍)については、当該戸籍に記載されている者に対し、対応する正字により記載する旨の告知を改めて行うことにより、戸籍に正字で記載されることを促すものとする。

なお、戸籍に記載されている文字に対する愛着が強い国民に配慮して改製不適合戸籍とした経緯を踏まえ、引き続き対応する正字で戸籍に記載されることを希望しない者に係る戸籍については、以後も改製不適合戸籍として取り扱うこととする。

【意見】

賛成する。

【理由】

氏名は人の名称であり、第三者が人を表示する際にも用いられるものであるから、使用される文字に制限があることはむしろ当然であり、誤字やおよそ存在しない文字、創作文字等を使用することは適切ではない。

ただ、将来的に戸籍統一文字に限定する方向に集約するに当たっては、文字に対する愛着が強い国民に対し、十分理解を得るよう努めるべきである。

第4 市区町村における連携情報の参照について(抜粋)

3 不正な情報参照等を防止する方策について

不正な情報参照等を防止するために十分な方策を講ずるものとする。具体的には、個人の戸籍情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならないとする規定を設けるとともに、漏えい防止義務を設けた上で、違反があった場合には、罰則規定の適用の対象とする等の規定を設けるものとする。

(注) 不正に参照することを防止するための方策としては、例えば、不正参照の可能性がある場合にコンピュータ処理画面に警告メッセージを表示する、管轄法務局若しくは地方法務局又はその支局(以下「管轄法務局等」という。)に通知する、誰がいつどのような戸籍情報を参照したか証跡ログを残し、管轄法務局等による監査を実施することが考えられる。

また、不正処理が行われる可能性がある一定の場合には、情報参照に当たっては上司等の承認を得ることとするなど、当該事務処理担当者以外の関与を必須とする仕組みを設けることも考えられる。

【意見】

- 1 「不正な情報参照等を防止するために十分な方策を講ずるものとする」との点は、徹底すべきである。

(注) 記載の「不正に参照することを防止するための方策」として、「例えば、不正参照の可能性がある場合にコンピュータ処理画面に警告メッセージを表示する、管轄法務局若しくは地方法務局又はその支局(以下「管轄法務局等」という。)に通知する、誰がいつどのような戸籍情報を参照したか証跡ログを残し、管轄法務局等による監査を実施することが考えられる」とある点などは、直ちに通知され、速やかにチェックがなされるようにするとともに、監査の頻度、精度を工夫するなど、その運用を十全にすることが求められる。

- 2 不正閲覧防止を系統的に担保させようとするならば、世帯の戸籍情報全てを閲覧できるシステムではなく、必要とする情報しか閲覧できないようにするなど(例えば、離婚届の受理に際しては、婚姻関係の有無、未成年の子の有無等、審査に必要な事項しか閲覧できないようにするなど)の系統的な整備ができないかという点も検討すべきである。

第5 管轄法務局等における連携情報の参照について(抜粋)

3 不正な情報参照等を防止する方策について

不正な情報参照等を防止するために十分な方策を講ずるものとする。具体的には、個人の戸籍情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならないとする規定を設けるとともに、漏えい防止義務を設けた上で、違反があった場合には、罰則規定の適用の対象とする等の規定を設けるものとする。

(注) 不正に参照することを防止するための方策としては、例えば、不正参照の可能性がある場合にコンピュータ処理画面に警告メッセージを表示する、上級庁に通知する、誰がいつどのような戸籍情報を参照したか証跡ログを残し、上級庁による監査を実施することが考えられる。

また、不正処理が行われる可能性がある一定の場合には、情報参照に当たっては上司等の承認を得ることとするなど、当該事務処理担当者以外の関与を必須とする仕組みを設けることも考えられる。

【意見】

第4に関して述べた点と同様である。

第6 届書類の電子化、保存について

1 届書類の電子化

届書類（届書、申請書その他の書類）を受理した市区町村において、内容を確認した上で電子化し、国が構築する戸籍情報連携システム（仮称）に送信するものとする。この場合の届書類の参照ができる者は、届出事件本人等の本籍地の市区町村の職員及び届出を受理した市区町村の職員に限ることとする。

（注）戸籍の記載を要しない届書（外国人のみを届出事件の本人とする届書等）については、現行制度において、他の行政機関への送付の対象となっていないこと等から、当面、現行の取扱いを維持することとする。

2 届書の加工制限

届書については、事務の障害とならないよう、届書様式についても一定の見直しを行う。

【意見】

届書類原本を確認する必要がある場合に利用するため、その目的に適合した保存場所及び保存期間等に関する規律を行うことを前提として、賛成する。

【理由】

届書類の電子化による事務の効率化等の観点から試案1及び2自体については賛成する。

ただし、人事訴訟手続等で届書の真正な成立等に関する争いが生じた場合、届書類の原本を確認する必要があるため、原本の保存場所及び保存期間に関する規律が必要である。

現行法では、戸籍法施行規則48条及び同49条が原本の保存場所及び保存期間を規律しているから、これに応じた原本の閲覧が可能である（戸籍法48条2項）。しかし、試案1では、これらの規律に関して提案がなされていない。試案1の内容を通覧すると、届書類の原本は受理した市区町村が保管するものと考えられる。そうすると、当該原本を閲覧等するに当たり、当該原本をどの市区町村が保存しているかを探索する必要が生じ、ここで、本籍地等とは全く無関係な地域の市区町村に保存されている場合には、原本の閲覧に際し、閲覧しようとする利害関係人に遠方への出頭、費用など過剰な負担が生じる可能性がある。よって、届書類の原本の閲覧等ができる場所を明確化するとともに、閲覧しようとする利害関係人に無用な負担を生じないようにする配慮が必要である。

また、戸籍法施行規則の各条項では届書類の原本の保存期間が定められているが、これらは届書類の電子化を前提としないものであるから、電子化された場合における届書類原本の保存期間がどの程度なのかについては、必ずしも明らかではない。届書類原本の閲覧等の必要性については電子化の有無に関わるものではないから、届書類の電子化をした場合であっても、現行の規律よりも早期に届書類の原本が廃棄されることのないような規律とする必要がある。

第7 市区町村及び法務局の調査権について

1 市区町村の調査権について

届出又は申請の処理に当たり必要があると認める場合に、市区町村長が届出人その他の関係者に対して質問又は文書提出の要求をすることができる旨の規定を設けるものとする。

2 法務局の調査権について

市区町村から受理照会を受けた場合その他法第3条第2項の指示等を行うに当たり必要があると認める場合に、管轄法務局等の長が届出人その他の関係者に対して質問又は文書提出の要求をすることができる旨の規定を設けるものとする。

(注) 市区町村及び法務局の調査権は、現在行うことのできる任意調査の範囲に限定されるものとする。縁組意思を始めとする届出人の身分行為意思に係る民法上の実質的要件の調査については、濫用事例に当る疑いがある場合に限り調査権が発動されるべきことに関して法又は下位規定に何らかの定めを置くことの可否について引き続き検討を行う。

【意見】

市区町村及び法務局の調査権について規定を設けることは、どのような場合に調査ができるのか、許される調査の方法や限度、要求できる関係者の範囲等が明確に規定されない限り、反対である。

【理由】

1 調査権について規定を設けることによる問題点

現行の戸籍法施行規則63条は、「調査のため必要があるときは、戸籍の謄本又は抄本その他の書類の提出を、届出人又は申請人に求めることができる。」との規定であるところ、試案においては、「関係者」に対する質問や現行法に例示された「戸籍の謄本又は抄本」に類するもの以外の書面提出要求を含むものとなっており、現在の運用を明文化するにとどまらず、より広汎な調査方法を認めるものと

なっている。

行政法の分野では、一般に、相手方の同意・承諾を得て行う行政調査は、市民の権利・利益を侵害するものではないので、組織法上の権限さえあれば、必ずしも法律で規定することを要しないと解されており、試案（注）の範囲であれば必ずしも明文を要しないところ、あえて権限規定を設けることにより、これに対する応答義務が生じると受け止められる危険がある。

したがって、市区町村及び法務局の調査権について規定を設けるには、現在行うことのできる任意調査の範囲に限定されることを条件とすべきである。

2 調査の範囲を限定する必要性

戸籍の届出について、報告的届出と創設的届出とは異質なものであり、調査の在り方も異なるべきものであるから、区別して考えるべきである。

(1) まず、当事者の意思に関わらない事実により発生する身分関係に関する報告的届出（出生、死亡、判決離婚等）については、客観的に正確な事実が戸籍に記載されるべきであるので、届出どおりの客観的事実（既発生の実事）が真に存在するかという見地からの調査が求められるところ、こうした調査であれば正当化される範囲も広いと思われる。

しかしながら、身分関係発生の実事は法律上の要件であり、いかなる要件により身分関係が発生するかについては、本来は裁判所の判断事項である。このような調査権の無限定な行使によって当事者のプライバシー侵害等が生じることの無いよう、調査権が発動されるべきケースについては、引き続き十分な検討が行われるべきである。

(2) 次に、もっぱら当事者の意思により発生する身分関係に関する創設的届出（婚姻、養子縁組、協議離婚等）の場合は、届出意思の確認という点で届出をした者の本人確認の必要があることはともかく、身分行為（未発生の実事）の意思が届出人にあるかどうかの審査に踏み込むことには謙抑的であるべきである。

また、真に身分行為の意思があるのか、更には濫用事例ではないのかといった点は、まさに裁判所の判断事項である。裁判所の判断も経ないまま、行政機関が個々の判断で広く事前に届出を事実上制限する結果になることが相当とは考えられない。

なお、（注）では、濫用事例に当たる疑いがある場合に限り調査権を発動するとの規定を置くことが検討されているが、どのような場合を「濫用事例」とするか、実質的身分行為意思があるが濫用である場合を行政機関で判断することが技術的に可能か、法文上「濫用事例」を要件として明記することが可能か、

など種々の問題点があることを前提に、引き続き検討すべきである。

3 調査による処理遅延の危険性

市区町村及び法務局の調査開始後、届出人又は届出事件の本人の死亡、行方不明、意思能力喪失等の事態が生じてしまった場合、調査不能で結果的に受理されないということも考えられる。戸籍による早期の公示機能にも支障を生じさせないため、調査による処理遅延の危険性についても留意すべきである。

第8 戸籍訂正について

- 1 法第113条及び第114条の戸籍訂正許可手続については、人事訴訟によって戸籍の訂正をすべき事項は対象としないものとする。
- 2 戸籍の記載又は届書類その他の書類から、訂正事由があることが明らかであると認められる場合には、市区町村長は、管轄法務局等の長の許可を得て、職権による戸籍訂正手続を行うことができるものとする。職権による戸籍訂正ができない場合又は職権による戸籍訂正をした事項につき更に訂正を要する場合には、法第113条及び第114条の戸籍訂正許可手続又は確定判決による戸籍訂正手続(法第116条)によりこれを行うものとする。職権による戸籍訂正手続(後記3の市区町村長限りの職権訂正を行う場合を除く。)を〔行う場合にはあらかじめ〕〔行った場合には〕、訂正事由のある戸籍の名欄に記載されている者に対して通知をするものとする。
- 3 市区町村長限りの職権訂正ができる場合があることについて、明文で規定するものとする。その範囲については、訂正事由があることが当該市区町村長において戸籍の記載又は届書類その他の書類から明らかに認めることができる場合であることに加えて、訂正事項が軽微で、かつ、戸籍訂正を行っても身分関係に影響を及ぼさないことを要するものとする。

【意見】

試案1については賛成する。試案2及び3については、現行法下で行われている訂正を超えないものであれば賛成する。

【理由】

1 戸籍法の趣旨・目的

戸籍は、人の身分関係を登録し、これを公証する唯一の公簿であり、日本国民としての地位(公法上の身分関係)だけでなく、親子や夫婦等の関係(私法上の身分関係)を公証することを目的としている。戸籍の記載は、対抗力すらなく、実体的身分関係との関係では一証拠方法にすぎないものであるが、強力な事実上

の推定力があり（最一小判昭和28年4月23日・民集7巻4号396頁参照），そのため，戸籍は，その記載が真実に合致するほか，記載に安定性があることが求められる。

2 戸籍訂正制度の構造

現行戸籍訂正制度は，①戸籍法第113条により家庭裁判所の許可審判を得てする訂正，②戸籍法第114条により家庭裁判所の許可審判を得てする訂正，③戸籍法第116条に基づき確定判決又はこれに代わる，合意に相当する審判（家事事件手続法277条1項，281条）を得てする訂正を原則としつつ，補充的に④戸籍法24条に基づく，管轄法務局長の個別の許可又は事前の一括許可のもとでの，職権による訂正が認められており，家庭裁判所による関与を原則としている。また，原則型である①ないし③の関係についても，上記①及び②である戸籍訂正許可は，訂正事項が戸籍の記載自体で一見明白である場合又は訂正事項が軽微で訂正の結果親族法や相続法上重大な影響を生ずることのない場合に限り認められるものとされている（大審院大正5年2月3日決定・民録22輯156頁，大審院大正5年4月19日決定・民録22輯774頁参照）。

このように，戸籍の訂正は，原則として家庭裁判所の関与の下になされることとなっているが，これは戸籍記載の真実性，安定性を重視したからである。

3 試案2—管轄法務局長等の許可に基づく訂正について

戸籍法部会参考資料16では，管轄法務局長等の許可を得て訂正できる場合が列挙されているが，これらは，一見して明白な誤りがある場合であるのだから，この場合に戸籍訂正がなされることには，特に異論はない。

しかし，試案は，「戸籍の記載又は届出類その他の書類から，訂正事由があることが明らかであると認められる場合」としており，調査対象が戸籍自体からその他の書類に拡大している。実際，「戸籍法の改正に関する中間試案の補足説明」では，「戸籍事務においてアクセス可能な戸籍の記載又は届書類その他の書類と対比する」とし，その他の書類とは，受附帳等，戸籍の処理をする際に作成される書類のほか，24条3項通知であって，同通知によって戸籍訂正をすべきことが明らかなものも含み得るとしている（37頁）。

しかも，前記大審院判例では，「訂正事項が戸籍の記載自体で一見明白」な場合に訂正を認めるものであったが，中間試案では，アクセス可能な資料から認定できる間接事実の積み上げによる判断も許容しているようにも読める。仮にそうであるとすれば，実質的な判断を家庭裁判所ではなく，管轄法務局長等が行っていることになるが，これは戸籍法の趣旨目的にもとると考えられ，認められない。

4 試案3—市区町村長限りでの訂正について

提案は、市区町村長限りでの訂正につき、「訂正事由があることが当該市区町村長において戸籍の記載又は届書類その他の書類から明らかに認めることができる場合であることに加えて、訂正事項が軽微で、かつ、戸籍訂正を行っても身分関係に影響を及ぼさないこと」を要件とするものである。

しかし、現行法下において、管轄法務局長等の包括的許可があるとされているのは、市区町村長の審査が戸籍事務という迅速かつ大量に処理されるものであること、審査対象も形式的審査に過ぎず、審査に用いる資料も届書及び戸籍法が特に規定する証明資料並びにこれに準じる資料に限られていることから、戸籍法の趣旨目的に反しないと考えられたからである。

ところが、提案は、「訂正事由があることが当該市区町村長において戸籍の記載又は届書類その他の書類から明らかに認められることができる場合」には市区町村長だけで訂正できるとし、管轄法務局長等の場合の要件設定と同じとなっている。この点は、上記3で述べたのと同じ問題をはらんでおり、同様に戸籍法の趣旨目的にもとるものであって、認められない。

5 まとめ

結局、部会資料が提案する制度設計は、戸籍法の基本的な要請に合致しないおそれを生じさせることとなるのに、裁判所の審査権限を縮小して法務局等の権限を拡大するおそれがある。そのため、中間試案の提案内容が、現行で行われている戸籍訂正の範囲にとどまるのであれば賛成するが、そうでなければ反対をせざるを得ない。

第9 死亡届出の届出資格者の拡大について

任意後見受任者（家庭裁判所による任意後見監督人が選任される前における任意後見契約の受任者をいう。）について、死亡届の届出資格を付与するものとする。任意後見受任者が死亡届を届け出る時には、任意後見契約の登記事項証明書等を添付させることとする。

【意見】

賛成する。

【理由】

戸籍は死亡による自然人の権利能力喪失を公示する機能を有し、死亡の事実の簡易な証拠方法であることが期待されているから、死亡の事実は可能な限り迅速に戸籍に反映させることが望ましい。